

Onderzoeksprotocol rekenkamer Amersfoort

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Onderwerpselectie	2
3. Van onderwerp naar plan van aanpak	3
4. Start van het onderzoek	4
5. Samenwerking met externe bureaus	5
6. Voortgang en dossiervorming	5
7. Rapportage	6
8. Zienswijzen	7
9. Publicatie en publiciteit	8
10. Raadsbehandeling	8
11. Rekenkamerbrieven	8
12. Navolgingstraject	8

1 Inleiding

De taak van de rekenkamer is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:¹

- rechtmatigheid: de mate waarin de handelingen van de gemeentelijke organisatie en organisaties waarmee de gemeente financieel en/of bestuurlijk verbonden is, in overeenstemming zijn met de gemeentelijke begroting en van toepassing zijnde wetten, verordeningen en regels
- doelmatigheid: de mate waarin de gemeentelijke organisatie erin slaagt om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken
- doeltreffendheid: de mate waarin de gemeentelijke organisatie erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde doelen of de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit.

Missie

De rekenkamer wil met haar onderzoeken een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de stad Amersfoort en een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Doelstelling

Het doel van deze onderzoeken is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente als geheel en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

In dit onderzoeksprotocol beschrijft de rekenkamer de richtlijnen die zij hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek. Het doel van dit protocol is om waarborg te bieden voor de kwaliteit van de onderzoeken en voor een goed verloop van het gehele onderzoeksproces binnen de organisatie. Daarnaast verschaft de rekenkamer met dit protocol inzicht in de werkwijze van de rekenkamer en draagt daarmee bij aan de transparante sfeer waarbinnen de rekenkamer haar taken uitoefent.

De rekenkamer hanteert de volgende drie uitgangspunten bij haar onderzoek:

- *zorgvuldigheid*: validiteit en volledigheid bij verzameling van relevante feiten
- *objectiviteit*: objectieve en gedegen analyse van feiten
- *transparante oordeelsvorming*: beoordeling van feiten aan de hand van een expliciet normenkader

2 Onderwerpselectie

Genereren onderzoeksonderwerpen

De rekenkamer heeft een onafhankelijk positie binnen de gemeente. Dit betekent dat de rekenkamer zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De rekenkamer is echter wel ondersteunend aan de gemeenteraad. Daarom kan de gemeenteraad, maar ook derden, de rekenkamer verzoeken om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Alle inkomende verzoeken worden in de rekenkamer

¹ Zie verordening

besproken. De rekenkamer beslist of deze verzoeken worden gehonoreerd. Op verzoeken zal altijd een reactie volgen. Indien nodig kan de indiener van een verzoek worden uitgenodigd om het verzoek nader toe te lichten.

Daarnaast voert de rekenkamer jaarlijks een gesprek met de fracties om te peilen welke onderwerpen bij de fracties leven. Ook kan de rekenkamer de raad om onderzoeksuggesties vragen. In het jaarplan geeft de rekenkamer (onderbouwd, zie selectiecriteria) aan welke onderzoeken het komende jaar worden opgestart.

Niet alle onderwerpen lenen zich voor een uitgebreid rekenkameronderzoek zoals beschreven in dit protocol. In dat geval wordt bekeken of de onderzoeksvraag op een andere wijze door de rekenkamer kan worden beantwoord, bijvoorbeeld in de vorm van een korte verkenning (quick scan).

Selectiecriteria

In zijn algemeenheid geldt dat de rekenkamer bij de keuze van haar onderwerpen een zo groot mogelijke bijdrage aan de missie en doelstelling van de rekenkamer beoogt, gerelateerd aan de inzet van schaarse onderzoekscapaciteit. Meer specifiek hanteert de rekenkamer de volgende criteria:

1. passendheid: het onderwerp valt binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de rekenkamer
2. proportionaliteit: er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk opzicht
3. subsidiariteit: de onderzoeksvraag is niet op een andere, meer eenvoudige, wijze te beantwoorden
4. toegevoegde waarde: van het onderzoek worden leereffecten verwacht
5. onafhankelijkheid: de rekenkamer mengt zich niet in politieke discussies en beleidsvorming

3 Van onderwerp naar plan van aanpak

Nadat de rekenkamer een onderzoeksonderwerp heeft gekozen, stelt de secretaris een startnotitie op. Deze startnotitie bevat een inleiding op het onderwerp en de onderzoeksvragen voor het onderzoek. Ook beschrijft de rekenkamer in de startnotitie wat de presentatievorm van de resultaten is. Na bespreking in de rekenkamer stelt de secretaris op basis van de startnotitie een pitchnotitie op. Deze pitchnotitie wordt vervolgens aan drie externe onderzoeksbureaus gestuurd, met de vraag een pitch te houden voor de rekenkamer. Nadat de rekenkamer uit de onderzoeksbureaus een keuze heeft gemaakt, wordt met het uitgekozen onderzoeksbureau het plan van aanpak (als offerte) opgesteld.

Het plan van aanpak omvat in elk geval de volgende onderdelen:

1. Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag
2. Doel van het onderzoek
3. Centrale vraagstelling (met daarbij altijd de vraag: Hoe kan de gemeenteraad zijn rol vervullen?) en deelvragen
4. Omschrijving normenkader
5. Globale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten
6. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise

In het plan van aanpak komen ook de volgende zaken aan de orde:

- Een beschrijving van de Amersfoortse politiek-bestuurlijke context van het onderwerp (en de rol van de raad daarbij);
- Een beschrijving van in welke beleidsfase het onderwerp zit dat wordt onderzocht en wat daarvan de implicaties zijn voor opzet en uitvoering van het onderzoek en voor de rol van de raad bij de bestuurlijke behandeling (inclusief het aangeven van de relevantie in relatie tot een nieuw op te stellen of te actualiseren kadernota's);
- Een beschrijving in welke mate er een bestuurlijk vastgesteld (beleidsmatig) toetsingskader voor het te onderzoeken onderwerp bestaat en bij het ontbreken daarvan, hoe daarmee in het kader van de het onderzoek wordt omgegaan en (via bijvoorbeeld een aanbeveling) wat daarvan de politiek-bestuurlijke implicaties kunnen zijn (inclusief het aangeven van de relevantie in relatie tot een nieuw op te stellen of te actualiseren kadernota's);

Voordat het onderzoek start, legt de rekenkamer het plan van aanpak voor aan de auditcommissie om te controleren of de vraagstelling uit het onderzoek de vragen die in de raad leven beantwoordt.

Het plan van aanpak vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Tegelijkertijd wenst de rekenkamer een zekere flexibiliteit te behouden. Gaandeweg het onderzoek kan duidelijk worden dat het niet (meer) mogelijk of niet (meer) opportuun is het plan in de oorspronkelijke vorm uit te voeren. De rekenkamer kan in dit geval afwijken van het plan van aanpak. Wanneer er substantiële wijzigingen worden aangebracht, wordt dit meegedeeld aan de raad, het college en de gemeentesecretaris.

Begeleiding onderzoek

Voor elk onderzoek treedt één van de externe leden van de rekenkamer op als onderzoeksbegeleider. De onderzoeksbegeleider is actief betrokken bij het lopende onderzoek en fungeert vanaf de start als klankbord voor de secretaris. De secretaris is het primaire aanspreekpunt en is de schakel tussen rekenkamer en onderzoeksbureau. De onderzoeksbegeleider bewaakt de voortgang van het onderzoek en de terugkoppeling daarvan aan de rekenkamer.

4 Start van het onderzoek

Publicatie plan van aanpak

Het plan van aanpak, met een ingeschatte oplevertijd, wordt aan de raad ter kennisneming via de dagmail aangeboden en op de website gepubliceerd. Daarbij wordt ook aangegeven wie het onderzoek zal uitvoeren. De rekenkamer brengt een persbericht uit waarin het onderzoek wordt aangekondigd.

Aankondigingsgesprek

Een rekenkameronderzoek start met een aankondigingsgesprek bij de portefeuillehouder. Bij een quick scan kan de rekenkamer besluiten de portefeuillehouder wel te informeren, maar het aankondigingsgesprek achterwege te laten. Voorafgaand aan het aankondigingsgesprek vraagt de secretaris om een ambtelijk contactpersoon voor het onderzoek. Deze contactpersoon is eerste aanspreekpunt voor zowel het onderzoeksbureau (voor bijvoorbeeld het opvragen van documenten, en het inplannen van interviews) als de secretaris. De contactpersoon is ook aanwezig bij het aankondigingsgesprek, net als de strategisch adviseur van de portefeuillehouder. In het gesprek geven de

onderzoeksbegeleider en de secretaris van de rekenkamer een toelichting op de onderzoeksaanpak. Ook het uitvoerende onderzoeksbureau is aanwezig.

In het aankondigingsgesprek worden afspraken gemaakt over de procedure en de planning van het onderzoek, de wijze waarop met gegevens wordt omgegaan, hoe de rekenkamer/het onderzoeksbureau de benodigde informatie zo snel mogelijk kan verkrijgen en hoe de belasting van de ambtelijke organisatie door het onderzoek zoveel mogelijk kan worden beperkt.

5 Samenwerking met externe bureaus

In principe wordt het onderzoek door een extern onderzoeksbureau uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij vormen de gemeentelijke aanbestedingsregels. Bij kleine opdrachten is het mogelijk dat er een onderhands offerteverzoek plaatsvindt aan één bepaald bureau. Bij grotere onderzoeken worden minimaal drie onderzoeksbureaus benaderd om, aan de hand van een pitchnotitie met de onderzoeksvragen en overige onderzoeksinformatie, een pitch te geven.

De bureaus zal voorafgaand aan de pitchaanvraag nadrukkelijk worden gevraagd of zij op het desbetreffende terrein al werkzaam zijn of waren voor de gemeente Amersfoort. Wanneer dit het geval is en de rekenkamer vaststelt dat dit het risico van belangenverstremming tot gevolg heeft, betekent dit dat het desbetreffende bureau niet wordt uitgenodigd voor het houden van een pitch.

Naar aanleiding van de pitches besluit de rekenkamer welk(e) bureau(s) om een offerte wordt gevraagd. De bureaus ontvangen bij de offerteaanvraag het onderzoeksprotocol van de rekenkamer met het verzoek in hun offerte rekening te houden met de werkwijze van de rekenkamer. Op basis van de offerte(s) maakt de rekenkamer een keuze. De rekenkamer zal ook nagaan in hoeverre aanvullend gebruik kan worden gemaakt van de expertise van het team Onderzoek en Statistiek van de gemeente.

De opdrachtverlening aan een extern bureau wordt vastgelegd in een opdrachtbrief.

Het uitgangspunt bij de inschakeling van externe bureaus is dat de eindverantwoordelijkheid en de regie bij rekenkamer blijven liggen. Dit betekent in elk geval dat belangrijke beslissingen over de inrichting en voortgang van het onderzoek door de rekenkamer worden genomen.

De secretaris van de rekenkamer is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt het primaire aanspreekpunt voor het bureau. Van het bureau wordt verwacht dat dit zich houdt aan het onderzoeksprotocol.

6 Voortgang en dossiervorming

Voor het verloop van het onderzoek gelden de volgende regels:

- Gedurende het onderzoek houdt de secretaris relevante ontwikkelingen in het onderzoek bij, deze worden vastgelegd in een statusoverzicht (update bij elke agenda).
- Van elk interview wordt een verslag gemaakt. Alle verslagen worden ter akkoord aan de geïnterviewden voorgelegd.
- Er is zo vaak als nodig overleg tussen de secretaris en de onderzoeksbegeleider over de voortgang van het onderzoek.

In geval van samenwerking met een extern bureau geldt aanvullend:

- Het onderzoeksbureau rapporteert de secretaris wekelijks over de voortgang, zowel inhoudelijk als qua urenbesteding.
- Het onderzoeksbureau houdt een logboek bij waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek worden bijgehouden.
- De rekenkamerleden en de secretaris kunnen desgewenst aanwezig zijn bij de interviews die door het externe bureau worden afgenomen.
- De onderzoekers zijn aanwezig bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de raad.
- De rekenkamer krijgt de beschikking over het gehele onderzoeksdossier dat door het onderzoeksbureau wordt opgebouwd.
- Het is het onderzoeksbureau niet toegestaan om buiten de rekenkamer om met anderen contact te hebben over de voortgang of de resultaten van het onderzoek.
- De communicatie na afloop van het onderzoek verloopt via de rekenkamer. Verzoeken van derden daartoe worden door het onderzoeksbureau naar haar doorverwezen.

Opbouw onderzoeksdossier

Gedurende het onderzoek vormt de rekenkamer een onderzoeksdossier. Dit bestaat in elk geval uit:

1. Plan van aanpak en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen
2. Offerte onderzoeksbureau en opdrachtbrief
3. Alle gespreksverslagen met bijbehorende akkoorden
4. Schriftelijke stukken inzake technisch wederhoor
5. Eindrapport
6. Bestuurlijke reactie college
7. Persberichten die in het kader van het onderzoek zijn uitgebracht
8. Verslagen behandeling in De Ronde en Het Besluit

Archivering

De rekenkamer houdt zich bij de bewaring van haar dossiers aan de termijnen uit de Archiefwet. De dossiers zijn toegankelijk voor derden voor zover zij geen vertrouwelijke gegevens bevatten. Voor inzage in vertrouwelijke stukken dient een verzoek te worden ingediend bij de rekenkamer. Dergelijke verzoeken worden beoordeeld op grond van de Wet open overheid (Woo).

Privacy

De rekenkamer houdt zich aan de AVG. Dit is terug te vinden in het privacyverklaring van de rekenkamer (zie website). De rekenkamer sluit een verwerkersovereenkomst af met het onderzoeksbureau.

7 Rapportage

Een onderzoek wordt in principe afgesloten met een rapport. Indien de rekenkamer dat passend acht kan (aanvullend) voor een andere vorm van presentatie van de uitkomsten worden gekozen.

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet volstrekt helder zijn hoe de rekenkamer tot haar eindoordeel komt. In de rapportage wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen (criteria), bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De bevindingen zijn van het onderzoeksbureau, de rekenkamer heeft daarmee geen inhoudelijke bemoeienis. Eventueel wel een redactionele, als dat de leesbaarheid ten goede komt. De conclusies en aanbevelingen worden door de rekenkamer zelf geschreven.

Wanneer in de tekst wordt gerefereerd aan een bepaald document of een gesprek, dan wordt deze bron vermeld. Bij verwijzing naar een gesprek worden functienamen genoemd.

De volgende onderdelen komen in het rapport aan bod:

- Achtergronden en vraagstelling
- Onderzoeksopzet en normenkader
- Feitenrelaas en analyse
- Antwoord op de centrale onderzoeksvraag en op de deelvragen
- Conclusies
- Aanbevelingen
- Gebruikte bronnen (lijst van geïnterviewden, documenten en literatuur)

Daarnaast wordt in de rapportage aandacht besteed aan:

- een karakterisering van onderdelen en uitkomsten van het rapport op basis van het onderscheid naar beleidskaders, uitvoeringskwesities en informatievoorziening (indien het onderscheid niet altijd te maken is, kan dat worden toegelicht);
- een beschrijving van de mate waarin bij het onderzoek de meest actuele informatie en inzichten, zoals bekend bij het college, zijn meegenomen (zodat voorkomen wordt dat de bestuurlijke reactie van het college vooral bestaat uit opmerkingen dat de uitkomsten van het onderzoek aansluiten bij wat het college al weet en waar het college al mee bezig is).

In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen een bestuurlijk rapport en een achterliggend deel met detailuitwerking. In zijn algemeenheid geldt dat wordt gestreefd naar een korte, bondige rapportage. Dit betekent dat achtergrondinformatie zoveel mogelijk in de bijlagen wordt verwerkt.

De rekenkamer is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Dit betekent dat de rapportage herkenbaar moet zijn als rekenkamerrapport en in de huisstijl van de rekenkamer wordt uitgegeven. Wanneer het onderzoek mede is uitgevoerd door een extern bureau, dan wordt dit bureau vermeld. De eindverantwoordelijkheid van de rekenkamer houdt tevens in dat de rekenkamer zelf haar aanbevelingen, gebruikmakende van de voorzet van het onderzoeksbureau, formuleert aan de raad en/of het college.

8 Zienswijzen

De verordening op de rekenkamer bepaalt dat het mogelijk moet zijn voor betrokkenen om hun zienswijzen op het conceptrapport kenbaar te maken. De rekenkamer maakt hierbij een onderscheid tussen technisch wederhoor en een bestuurlijke reactie.

Technisch wederhoor

De rekenkamer biedt (indien van toepassing) de mogelijkheid tot een technische reactie. Dit betekent dat betrokkenen de mogelijkheid krijgen het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Het conceptrapport, zonder conclusies en aanbevelingen, zal worden aangeboden aan de gemeentesecretaris en de ambtelijk contactpersoon. Hen wordt de gelegenheid gegeven feitelijke onjuistheden te melden. Hiervoor wordt een termijn in acht genomen van twee weken. Na het verstrijken van deze termijn worden gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd. De rekenkamer stuurt daarna de ambtelijk contactpersoon een reactie op de gemaakte opmerkingen waarin wordt aangegeven of de opmerkingen zijn overgenomen of niet en zo nee, waarom niet.

Bestuurlijke reactie

Het definitieve rapport wordt door de voorzitter van de rekenkamer aangeboden aan de raad. Direct daarna wordt het rapport aan het college voorgelegd met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Ook hiervoor geldt een termijn van twee weken, tenzij de rekenkamer meent dat er redenen zijn om hiervan af te wijken.

Zodra de rekenkamer de bestuurlijke reactie heeft ontvangen zal zij deze publiceren op haar website bij het desbetreffende onderzoek.

9 Publicatie en publiciteit

Na het aanbieden van het rapport aan de raad zal de rekenkamer ook een persbericht versturen. Dit persbericht wordt opgesteld in overleg met de communicatieadviseur van de griffie. Het rapport wordt aan alle betrokkenen gezonden, en het rapport en het persbericht worden op de website van de rekenkamer geplaatst. De rekenkamer publiceert naast het rapport een samenvatting van het onderzoek. Ook via social media wordt aandacht besteed aan het gepubliceerde onderzoek.

De voorzitter van de rekenkamer is primair de woordvoerder die de media te woord staat.

10 Raadsbehandeling

De behandeling van het onderzoek door de raad vindt op twee momenten plaats. In eerste instantie wordt in een informatiebijeenkomst het onderzoek gepresenteerd en kunnen er feitelijke vragen gesteld worden over het onderzoek. Vervolgens wordt er een rondetafelgesprek georganiseerd waarin raadsleden met elkaar en de wethouder in debat kunnen over de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek.

In een zo vroeg mogelijk stadium kondigt de rekenkamer de presentatie en de raadsbehandeling van het onderzoek aan bij de griffie zodat deze bijeenkomsten op de termijnagenda kunnen worden gezet. Het presidium bepaalt of het rapport tijdens een Ronde wordt behandeld. De onderzoeksbegeleider van de rekenkamer en het onderzoeksbureau zijn in de desbetreffende vergaderingen aanwezig om toelichting te verschaffen op het rapport.

11 Rekenkamerbrieven

Naast het schrijven van onderzoeksrapporten, kan de rekenkamer ook besluiten een rekenkamerbrief op te stellen. In een rekenkamerbrief wordt verslag gedaan van een kort onderzoek, zoals een quick scan of een follow-up onderzoek. Het doel van deze brieven is om snel in te kunnen spelen op de actualiteit. Bij rekenkamerbrieven wordt in principe geen technisch en bestuurlijk wederhoor toegepast. De brief wordt verstuurd aan de gemeenteraad en in principe niet in de raad besproken.

12 Navolgingstraject

Interne effectiviteit

Na afloop van elk onderzoek vindt een evaluatie plaats. In deze evaluatie wordt door de rekenkamer en het externe bureau teruggeblikt en nagegaan welke verbeteringen mogelijk zijn. Desgewenst kan de rekenkamer besluiten anderen bij deze evaluatie te betrekken.

Externe effectiviteit

Voor de externe effectiviteit van de rekenkamer is het van belang te volgen wat er met de rapporten wordt gedaan. Het college heeft de opdracht om:

- binnen drie maanden aan de raad te rapporteren over de aanpak of implementatie van de aanbevelingen;
- de Raadsinformatiebrief (die na drie maanden aan de raad wordt gestuurd) met daarin een plan van aanpak voor de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen na een jaar aan te vullen met de laatste stand van zaken ten aanzien van de uitvoering en borging;
- de raad gedurende langere tijd actief te informeren over de stand van zaken bij de uitvoering. Voor de continuïteit zou daarbij tot drie jaar teruggeblikt moeten worden. Daarna kan de auditcommissie aangeven of een aanbeveling is afgedaan of niet. Dit overzicht kan jaarlijks tegelijk besproken worden met het jaarverslag van de rekenkamer.